gemeente Veldhoven

GEMEENTEBLAD

Nr. 17128
15 februari
2016

Officiële uitgave van gemeente Veldhoven.

Beleidsplan toezicht en handhaven 2016-2019

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Voor u ligt het beleidsplan toezicht en handhaven van de gemeente Best en Veldhoven. In deze gemeenten was de looptijd van het vorige beleidsplan verstreken. Daarnaast bleken de beleidsplannen en met name de prioritering die hierin was opgenomen te zijn verouderd. Vanwege de samenwerking op meerdere fronten tussen deze gemeenten is er voor gekozen om het beleidsplan in gezamenlijkheid op te stellen.
Dit beleidsplan is tevens opgesteld met medewerking en input van de gemeente Waalre, maar zij kiezen voor een eigen versie van dit plan. In het voortraject is dit beleidsplan afgestemd met onze samenwerkingspartners, zoals de politie, de ODZOB en de Veiligheidsregio. Tevens is aan deze partners gevraagd om zich te committeren aan het beleidsplan.
Bij het opstellen van dit beleidsplan is aangesloten bij de wettelijke criteria die hiervoor gelden op grond van het Besluit omgevingsrecht en de procescriteria uit de Wet kwaliteitscriteria (voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaven). Het Besluit omgevingsrecht (verder: Bor) stelt kwaliteitseisen aan bestuursorganen die taken uitvoeren in het kader van toezicht en handhaving. Op grond van artikel 7.2 van het Bor is een bestuursorgaan verplicht om beleid vast te stellen dat dient te voldoen aan een aantal kwaliteitseisen. In onderstaand schema is weergegeven in welk hoofdstuk of paragraaf de wettelijke verplichting aan bod komt c.q. wordt behandeld.

	Wettelijke eis	Hoofdstuk/ paragraaf
1	Het beleid omvat de doelen die het bestuur zich stelt bij de handhaving (visie/missie) en welke activiteiten hiertoe worden uitgezet.	2.5
2	Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en jaarlijks geëvalueerd	5.1
3	Het beleid wordt afgestemd met betrokken bestuursorganen	1
4	Het beleid is gebaseerd op een probleemanalyse, welke inzicht geeft in de gevolgen van een overtreding voor de fysieke leefomgeving en de kans dat een overtreding zich voordoet.	Hfdst. 3
5	Het beleid geeft inzicht in de prioriteitenstelling en de methode die gehanteerd wordt om te bepalen of de doelen worden bereikt	Hfdst. 3
6	Het beleid geeft inzicht in de strategie die gevolgd wordt.	Hfdst. 4
7	Het beleid geeft inzicht in hoe wordt gehandeld als de gemeente zelf in overtreding is.	4.3
8	Geeft inzicht in de gemaakte afspraken (inzake samenwerking en afstemming van taken) met andere bestuursorganen belast met strafrechtelijke handhaving, in ieder geval ingaand op de uitvoering van de watertaken (art. 18.2.a.1 Wm en 95.3 Wbb).	5.3
9	College van burgemeester en wethouders maakt het beleid bekend aan de gemeenteraad.	5.1

HOOFDSTUK 2 TOEZICHT EN HANDHAVEN IN HET ALGEMEEN

2 .1 Algemeen

Voor het op een goede en adequate manier uitvoeren van toezicht en handhaven is het van belang dat duidelijk is wat het doel is van de organisaties op dit punt; oftewel: wat willen onze gemeenten op dit punt bereiken? Ook is van belang dat duidelijk is met welke uitgangspunten toezicht en handhaving wordt uitgevoerd. Voor een duidelijk, consistent en meer doeltreffend optreden, is het formuleren van heldere beleidsregels essentieel. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid op het gebied van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving. Met een vastgesteld beleid wordt ook de rechtszekerheid bevorderd: gelijke gevallen worden gelijk behandeld.

2 .2 Uitgangspunten

Het geformuleerde beleid is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het is onmogelijk om wet- en regelgeving 100% te controleren. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de burgers, bedrijven en instanties dan wel de partijen die namens hen optreden.
- De gemeente ziet toe of de verantwoordelijkheid voldoende wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico en wettelijke voorschriften. Hierbij benadert de gemeente bovenstaande partijen vanuit een oplossingsmodus om ze te bewegen naar een gedragsverandering. Handelen vanuit de regel kan als uiterste middel worden ingezet. Op basis van een heldere risicoanalyse wordt bepaald waar zich de grootste risico's bevinden.
- De gemeente heeft een vangnetfunctie op het gebied van wet- en regelgeving en op het gebied van de fysieke omgeving.

2 .3 Missie
De missie van onze gemeenten met betrekking tot toezicht en handhaven is de volgende:
"Onze gemeenten willen een veilige woon-, werk- en leefomgeving creëren; niet alleen door toezicht en handhaving, maar vooral ook door de eigen kracht van inwoners en bedrijven te stimuleren en te bevorderen".

2.4 Visie
Bij het uitvoeren van toezicht en handhaving ontkomen we niet aan het maken van keuzes. Dit doen we bewust, gebaseerd op zorgvuldig geïnventariseerde risico's. We kunnen het niet allemaal en we kunnen het niet alleen. Samenwerken binnen de regio en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners en bedrijven zijn hierbij essentieel. Wij hebben als gemeenten een faciliterende rol en vangnetfunctie voor het constateren en oplossen van risicovolle situaties.

2.5 Doelstellingen
1. Consequent en doelmatig handelen: wij voeren toezicht en handhaving eenduidig en programmatisch uit op basis van de risicoanalyse, prioritering en strategieën uit dit beleidsplan.
2. Transparantie: voor burgers, bedrijven en instellingen is het mogelijk om kennis te nemen van de wijze waarop wij invulling geven aan onze toezicht- en handhavingstaken.

2.6 Trends en landelijke ontwikkelingen
De ontwikkeling van wet- en regelgeving is een continu proces. Dit handhavingsbeleidsplan is afgestemd op de laatste stand van zaken in deze ontwikkelingen. Enkele ontwikkelingen zijn op dit moment wel bekend zoals de totstandkoming van de Omgevingswet en de Wet VTH, maar deze zijn nog onvoldoende concreet zodat daar nog geen rekening mee is gehouden in dit beleidsplan.

Omgevingswet
Op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu is de belangrijkste ontwikkeling de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee te maken hebben en krijgen. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet met als doel, minder regels, eenvoudigere procedures en meer kwaliteit voor de leefomgeving. Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te realiseren en komt er meer ruimte voor lokaal maatwerk.
Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingswet. Het wetsvoorstel zal nu worden aangeboden aan de Eerste Kamer. De verwachtte inwerkingtreding van de wet is in 2018. Dit klinkt nog ver weg, maar deze nieuwe wet is ingrijpend en zal de nodige voorbereiding vergen. Omdat de Omgevingswet een meer algemene kaderwet is, moeten bovendien veel beleidszaken en details worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en andere regelingen. Recente wetswijzigingen en (nog te formuleren) wetswijzigingen en wetsvoorstellen binnen dit domein zijn naar analogie van de Omgevingswet geschreven en hebben tot doel minder regels, eenvoudigere regels en kwaliteitsverbetering.

Activiteitenbesluit milieubeheer en activiteitenregeling milieubeheer
Op 1 januari 2016 is de vierde tranche van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Verschillende vergunningplichtige groepen bedrijven, zoals ziekenhuizen, gieterijen en asbestverwijderingsbedrijven, komen dan onder het Activiteitenbesluit te vallen. Dit kan voor ons mogelijk invloed hebben op het aantal te verwachten vergunningsaanvragen en het aantal te verwachten meldingen. Ook gaat een aantal Besluiten en regelingen op in het Activiteitenbesluit. Vanuit het Rijk wordt hiermee de verantwoordelijkheid verlegd naar het bedrijfsleven. Per bedrijf zal bij aanvang van toezicht bekeken moeten worden welke artikelen voor hen van toepassing zijn.

Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving
Een verdere ontwikkeling is de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH). Voor een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld. Deze criteria hebben betrekking op het proces, de inhoud en de kritieke massa. Het wetsvoorstel is op 22 september 2015 aangenomen door de tweede kamer en op 8 december 2015 door de Eerste Kamer. Strekking van het wetsvoorstel is dat de kwaliteitscriteria 2.1 voor de VTH-taken geen wettelijke verankering krijgen (uitgezonderd de procescriteria, deze gaan naast handhaving ook voor vergunningverlening gelden en komen wel in de wet). Naar verwachting treedt dit in werking op 1 juli 2016.
De lijn van het gewijzigde wetsvoorstel is:
- de kwaliteit(s-eisen) voor het basistakenpakket (inclusief BRZO-taken) opnemen in een provinciale en gemeentelijke verordening. De gemeenten en provincie zijn verplicht om hun verordeningen met elkaar af te stemmen zodat de kwaliteitscriteria binnen het werkgebied van de omgevingsdienst

gelijkluidend zijn voor de bevoegde gezagen binnen dit gebied. Hier moeten de gemeenten en de provincie elkaar in kunnen vinden en is afstemming verplicht;

- Voor alle andere Wabo-taken (achterblijvende taken) hebben de gemeenten en de provincie een zorgplicht (artikel 5.5 Wabo). Hiervoor kunnen ook kwaliteitscriteria worden opgesteld; deze kunnen in een verordening of een beleidsnotitie worden opgenomen. Een kwaliteitsniveau voor deze taken kan per bevoegd gezag worden vastgesteld.

Als achteraf blijkt dat de bevoegde gezagen de zorgplicht onvoldoende invullen, kan de staatssecretaris een algemene maatregel van bestuur opleggen waarin de kwaliteitscriteria alsnog in een wet verankerd worden.
Er is een landelijke modelverordening ontwikkeld. Er wordt vanuit gegaan dat de verordeningen door gemeenten en provincies zijn vastgesteld op het tijdstip dat de wet in werking treedt. Hierbij wordt vooralsnog uitgegaan van 1 juli 2016. De modelverordening fungeert als uitgangspunt.
De gemeenten en de provincie Noord-Brabant hebben besloten om dit onderwerp gezamenlijk op te pakken en hiervoor een Brabant-brede projectgroep in te richten. Zowel Best als Veldhoven hebben zitting in deze projectgroep en dragen mede zorg voor een goed afgestemde verordening.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Ook de bouwplantoetsing en het bouwtoezicht is in ontwikkeling. Naar verwachting wordt in 2016 het conceptvoorstel voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen besproken in de Tweede Kamer. Ook wordt voorzien in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. In de praktijk kan dit betekenen dat het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten in een aantal gevallen door een marktpartij, zoals opdrachtgevers, ontwikkelaars en architecten wordt uitgevoerd. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit in verschillende fases worden doorgevoerd. De eerste fase wordt verwacht voor 2017.

Vergunningsvrij bouwen
Een andere ontwikkeling is vergunningsvrij bouwen. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt voor de activiteit bouwen onderscheid gemaakt in vergunningplichtig en vergunningsvrij bouwen. Met de inwerkingtreding van het gewijzigde Bor (Bijlage II) per 1 november 2014 heeft een aanzienlijke verruiming en aanpassing van het vergunningsvrije bouwen plaatsgevonden. Ook hiermee wordt vanuit het Rijk meer verantwoordelijkheid gelegd bij onze inwoners en het bedrijfsleven. Hierdoor worden minder vergunningsaanvragen voor de activiteit bouwen gedaan bij de gemeente. Echter er wordt meer tijd besteed aan informatieverstrekking en het bevestigen of een project inderdaad vergunningsvrij is.

HOOFDSTUK 3 PROGRAMMATISCH TOEZICHT EN HANDHAVEN

Programmatisch toezicht en handhaven is een structurele en georganiseerde manier van het houden van toezicht en, indien nodig, handhaven. Het vindt plaats op basis van inzicht in de risico's en daarmee prioriteiten; vastgelegd in een jaarlijks uitvoeringsprogramma gebaseerd op dit beleidsplan. In dat uitvoeringsprogramma zijn aan de hand van de beleidsmatig gemaakte keuzes en de beschikbare capaciteit prioriteiten gesteld aan wat er in dat kalenderjaar concreet aan toezicht en handhaving wordt uitgevoerd. Omdat de gemeente een veelheid aan handhavingstaken heeft ontkomen we er niet aan prioriteiten te stellen en duidelijke keuzes te maken.

3.1 Methodiek risicoanalyse

Om de goede prioriteiten te kunnen stellen is het nodig dat er inzicht is in de risico's binnen een gemeente. Hiertoe is een risicoanalyse uitgevoerd. Deze is uitgevoerd op de verschillende beleidsvelden en geeft inzicht in de activiteiten waarbij zich de grootste problemen kunnen voordoen. De risicoanalyse is uitgevoerd door ervaringsdeskundigen op de verschillende gebieden uit de verschillende gemeenten. Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van de methodiek van de Milieudienst Zuid-Holland-Zuid. Hierbij is voor een groot aantal activiteiten per beleidsveld het effect getoetst op een aantal aspecten (gezondheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid). Voor gezondheid en veiligheid is een inschatting gemaakt van het meest realistische maximale incident; hiervoor is getoetst wat het effect is op zowel gezondheid en veiligheid (omvang en effect). Voor de aspecten leefbaarheid en duurzaamheid is per activiteit een inschatting gemaakt van het effect in de reguliere (bedrijfs-)situatie wanneer géén toezicht en handhaving zou plaatsvinden. Tot slot is gekeken hoe groot de kans op een overtreding is, indien géén toezicht en handhaving zou plaatsvinden.
De tabel voor de methodiek en de resultaten van de risicoanalyse zijn opgenomen in Bijlage 1.

3.2 Thema overstijgend

In de risicoanalyse is per thema (o.a. milieu, bouwen) een risico en prioriteit toegekend aan voorkomende activiteiten. Het kan zijn dat er op een bepaalde locatie meerdere aspecten spelen of dat een melding (zie ook paragraaf 3.4) betrekking heeft op meerdere aspecten. In een dergelijk geval is voor de gehele

situatie op de locatie de hoogst toegekende prioriteit leidend. Ook geldt dat als voor/aan een bepaalde locatie of activiteit vanuit een ander taakveld (zoals bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit) binnen de gemeente of regio een hogere prioriteit wordt toegekend, wij hier vanuit toezicht en handhaving bij aansluiten. Hierbij moeten wel de consequenties voor de overige geprioriteerde activiteiten in kaart worden gebracht.

3.3 Intensiteit toezicht

Uit de risicoanalyse blijkt welke activiteiten risico's met zich meebrengen en welke prioriteit qua toezicht en handhaving de activiteit heeft. Er wordt onderscheid gemaakt in 3 prioriteiten; hoog, gemiddeld en laag.
De intensiteit van het toezicht wordt bepaald door de prioriteit die een activiteit heeft. Hierbij wordt de volgende intensiteit aangehouden:
Prioriteit Hoog: Proactief, programmatisch toezicht;
Prioriteit Gemiddeld: Toezicht op projectmatige basis (bijvoorbeeld themagewijs of op basis van naleefgedrag) en/of steekproefsgewijs;
Prioriteit Laag: Passief en/of geen toezicht.
In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zal concreet aangegeven worden op welke activiteiten toezicht en handhaving zal worden ingezet.
Om sturing te kunnen geven aan de aspecten die tijdens een controle worden gecontroleerd en de diepgang van een controle zal een toezichtprotocol worden opgesteld.

3.4 Meldingen van inwoners en bedrijven

Afgelopen jaren worden steeds meer meldingen ingediend. Het kost dus ook steeds meer tijd om deze af te handelen en het blijkt dat ook hierin een prioritering nodig is. In dit beleidsplan wordt er van uit gegaan dat binnengekomen meldingen worden getoetst aan onze missie en visie en vervolgens aan de uitkomsten van de risicoanalyse. Afhankelijk van de activiteit wordt de melding geprioriteerd.
In beginsel worden anonieme klachten niet in behandeling genomen. De uitzondering hierop geldt wanneer de melding betrekking heeft op een activiteit waarbij mogelijk de veiligheid in het geding is.
Klachten met een hoge prioriteit worden proactief opgepakt en afgehandeld. Van klachten met een gemiddelde prioriteit wordt geprobeerd om ze te bundelen en op die manier af te handelen.
Wanneer uit de risicoanalyse blijkt dat de klacht een lage prioriteit heeft, wordt deze dus niet of in een veel later stadium opgepakt. Melders zullen worden geadviseerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen bij het oplossen van het probleem. Hiermee voorkomen we ook dat de gemeente wordt "misbruikt' voor het oplossen van burenruzies.
Wanneer over een bepaalde activiteit een officieel verzoek om handhaving wordt ingediend is het niet mogelijk om deze af te doen zonder het verzoek te onderzoeken. Een verzoek om handhaving zal daarom altijd in behandeling worden genomen en binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld middels het nemen van een besluit.

3.5 Bereikbaarheid buiten kantoortijden

Er geldt in onze gemeenten een bereikbaarheidsregeling buiten kantoortijden. Inwoners kunnen 24 uur per dag een melding indienen via de website van de betreffende gemeente. Ook hebben de gemeenten Best en Veldhoven een telefoonnummer dat buiten kantoortijden bereikbaar is.
Met de omgevingsdienst zijn afspraken gemaakt in welke gevallen directe inzet noodzakelijk is en wordt uitgevoerd. Door degene die de melding telefonisch in ontvangst neemt, wordt indien nodig de consignatiedienst ingeschakeld.
Als het niet bij een incident blijft maar sprake is van een ramp, wordt de consignatiedienst ingeschakeld bij de bestrijding ervan voor het deelproces milieubeheer in samenwerking met brandweer, politie en GGD.

HOOFDSTUK 4 STRATEGIE EN WERKWIJZE

4.1 Inleiding

Op grond van de procescriteria voor VTH-kwaliteit is het verplicht om als gemeente een naleefstrategie te hanteren. Dit houdt in dat vooraf moet zijn nagedacht over de manier waarop toezicht en handhaving wordt voorkomen (preventie), toezicht wordt uitgevoerd (paragraaf 4.2) en handhaving wordt ingezet (paragraaf 4.3). Dit gebeurt eenduidig en gestructureerd.
Overtredingen kunnen ook worden voorkomen. Binnen onze gemeenten wordt ingezet op preventie door het vooraf betrekken van toezichthouders/handhavers (waaronder Boa's) bij het opstellen van beschikkingen en overleggen met aanvragers/organisatoren. Door burgers te informeren over de regels en wat er van hen verwacht wordt, wordt voorkomen dat men de fout in gaat. Door de beschikkingen duidelijk en handhaafbaar op te stellen, is een burger op de hoogte van de regels en kan vervolgens goed worden doorgepakt indien toch blijkt dat men de fout in gaat.
Preventie richt zich ook op het vergroten van bewustwording bij burgers en bedrijven. Hierdoor zullen de betrokkenheid en het draagvlak toenemen. Het uiteindelijke resultaat is dat men minder snel in de fout zal gaan en dat handhaving dus minder nodig is.

Naleving van de regels en het voorkomen van overtredingen wordt vergroot door goede voorlichting en communicatie. Dit kan gebeuren door een publicatie of algemene brief (bijvoorbeeld voorafgaand aan het vakantieseizoen over het plaatsen van caravans of over stoken voorafgaand aan de winterperiode), maar vindt ook al plaats door duidelijke beschikkingen en helder geschreven brieven.

4.2 Toezichtstrategie
Onder 'toezicht' wordt verstaan 'het controleren of, en in hoeverre, wettelijke bepalingen worden nageleefd'. Tijdens het uitoefenen van toezicht worden eventuele overtredingen van regels en voorschriften gesignaleerd waarop dan gereageerd kan worden. Hierbij wordt vooral vanuit een oplossingsmodus gedacht om de gewenste gedragsverandering te bereiken.
Het doel van de toezichtstrategie is om door middel van controles en (preventief) toezicht het naleven van de regels te bevorderen. Toezicht moet efficiënt en doelmatig worden ingezet.
De toezichtstrategie die wordt gehanteerd is gedeeltelijk vastgelegd in hoofdstuk 3 van dit beleidsplan; dit vormt de basis voor het uit te voeren toezicht. Bij de planning van het toezicht wordt de prioritering zoals volgt uit de risicoanalyse als uitgangspunt gehanteerd. Daarbij wordt zowel de programmering van de toezichtstaken als de diepgang van het uit te voeren toezicht direct gerelateerd aan de risico's die met de activiteit gepaard gaan. Zie hiervoor tevens paragraaf 3.3. Als een specifieke activiteit laag scoort in de risicoanalyse krijgt dit zijn doorwerking in de intensiteit van het toezicht.
Bij het bepalen van de toezichtstrategie is er sprake van een mate van beleidsvrijheid. Daarbij dient een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. Immers, het college heeft een groot aantal wettelijke toezichtstaken uit te voeren en kan die taken niet verwaarlozen. Om te voorkomen dat taken die een lage prioriteit krijgen in zijn geheel niet worden uitgevoerd worden jaarlijks een of enkele van deze taken ingepland en opgepakt (preventief en repressief) of worden deze zaken door middel van een oog- en oorfunctie bij andere controles meegenomen.
Het kan voorkomen dat een overtreding wordt geconstateerd waarbij op basis van de prioritering niet direct actie wordt ondernomen bijvoorbeeld door gebrek aan beschikbare capaciteit. In dat geval wordt een wrakingsbrief gestuurd. Hierin wordt de overtreder in kennis gesteld van de overtreding waarbij hij op zijn eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen om de overtreding ongedaan te maken. Tevens wordt hiermee het recht voorbehouden om in de toekomst sanctionerend op te treden. Zodra in de uitvoering of beleidsmatig aan deze overtredingen meer prioriteit wordt gegeven dan wordt dan bepaald of tegen die overtredingen alsnog wordt opgetreden.
De te controleren aspecten en de diepgang van de controles zullen worden vastgelegd in een toezichtprotocol.

4.3 Handhavingstrategie (LHS)
Tot 1 januari 2016 gold in Brabant de "Brabantse handhavingstrategie" (Zó handhaven we in Brabant). Hierin was vastgelegd op welke wijze handhaving zou worden ingezet na de constatering van een overtreding. Het doel was een eenduidige handhaving van een zelfde soort overtreding in heel Brabant. Vergelijkbare overtredingen werden op een vergelijkbare wijze aangepakt, Brabant breed.
Tegelijkertijd met de vaststelling van dit beleidsplan zal ook de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) worden vastgesteld in onze gemeenten. Wanneer de LHS is vastgesteld, treedt deze in de plaats van de Brabantse handhavingstrategie en van een klein deel van onze toezichtstrategie. Dit laatste, omdat de LHS interventies bevat die formeel gezien geen sancties zijn en die worden ingezet tijdens het toezicht. Het vaststellen van de strategie verplicht tot het volgen en toepassen van de strategie. Als hun deelnemers de strategie hebben vastgesteld, moet ook de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant de LHS gebruiken. De overgang naar een landelijke handhavingstrategie is voor de Brabantse bevoegde overheden kleiner dan voor de betrokken overheden uit de rest van ons land. In Noord-Brabant werd immers al gewerkt met een provinciale strategie. De inhoud van de LHS evenals de werkwijze om te bepalen op welke manier handhaving zal worden ingezet, verschilt enigszins van de Brabantse strategie. De gedachte en het doel erachter zijn echter gelijk; eenduidig optreden bij geconstateerde overtredingen. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid worden in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes gemaakt en worden interventies op vergelijkbare wijze gekozen en toegepast. Alle organisaties die betrokken zijn bij handhaving (van het omgevingsrecht), zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden op dezelfde manier op tegen geconstateerde overtredingen. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving schoon, veilig en gezond.
Een beschrijving van de Landelijke Handhavingstrategie is opgenomen in Bijlage 2.

Handhaving bij overtredingen door de eigen organisatie of andere overheden
Bij het uitvoeren van toezicht en handhaving bij andere overheden maken wij géén onderscheid met derden. In dergelijke gevallen wordt de LHS toegepast. Bij overtredingen door de eigen gemeentelijke organisatie geldt een enigszins ander proces, dat afwijkt van de LHS. Omdat de omgang met collega's anders is dan met externen, zal eerder gekozen worden voor aanspreken of informeren dan voor waarschuwen. Daar komt bij dat het opleggen van een last onder dwangsom aan de eigen organisatie geen reële herstelsanctie is, aangezien die door de organisatie zelf wordt verbeurd. Uitgangspunt is

een snel en effectief herstel van overtredingen met het oog op de eigen voorbeeldfunctie van de gemeente. Indien nodig kunnen alsnog sancties worden ingezet.

Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen
Om praktische handvatten te geven ten aanzien van de toepassing van bestuurlijke sanctiemiddelen, met name de last onder dwangsom, is door de provincie Noord-Brabant een handreiking opgesteld (meest recente versie is van april 2013). Bij het bepalen van de hoogte van dwangsommen en het maximaal te verbeuren bedrag heeft het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsvrijheid. De handreiking biedt houvast, aan de hand van richtinggevende voorbeelden, bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te hanteren begunstigingstermijn. Aangezien het gaat om een handreiking (richtlijnen) mag er gemotiveerd van af worden geweken. Handhaving, waaronder het bepalen van de hoogte van een dwangsom, blijft immers maatwerk.

Sanctiebeleid Alcohol en Horeca
Het toezicht op naleving van vrijwel alle bepalingen van de Drank- en Horecawet (DHW) ligt per 1 januari 2013 bij de gemeente. Het is belangrijk dat bij niet naleving van de Drank- en Horecawet of de Algemene plaatselijke verordening (Apv) sancties kunnen worden ingezet, om naleving af te dwingen. Gezien het specifieke karakter en doel van de DHW is het sanctioneren van overtredingen bij alcoholverstrekkers uitgewerkt in apart beleid.
De inhoud en stand van zaken van dit specifieke beleid verschilt per gemeente. Voor meer informatie wordt verwezen naar de afzonderlijke beleidsstukken.
4.4 Gedoogstrategie/niet handhavend optreden

Gedogen
Regels zijn er niet voor niets en dienen tot bescherming van onze burgers en het milieu. Uitgangspunt is daarom dat deze regels nageleefd moeten worden. Het gedogen van overtredingen is alleen in uitzonderingssituaties acceptabel, omdat het toelaten dat regels worden overtreden afbreuk doet aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van ons als overheid.
Er is sprake van een uitzonderingssituatie wanneer er een overmacht- of overgangssituatie is. In deze gevallen kan het college besluiten om een gedoogbeschikking te nemen.
De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is gestoeld op de beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie moet worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Afzien van (bestuursrechtelijk) handhaven laat eventuele strafvervolging door het Openbaar Ministerie onverlet. Van handhaven afzien kan alleen op basis van een vastgestelde gedoogstrategie, waarbij het landelijke kader zoals vastgelegd in de nota 'Gedogen in Nederland' (1996) onverkort dient te worden gevolgd.

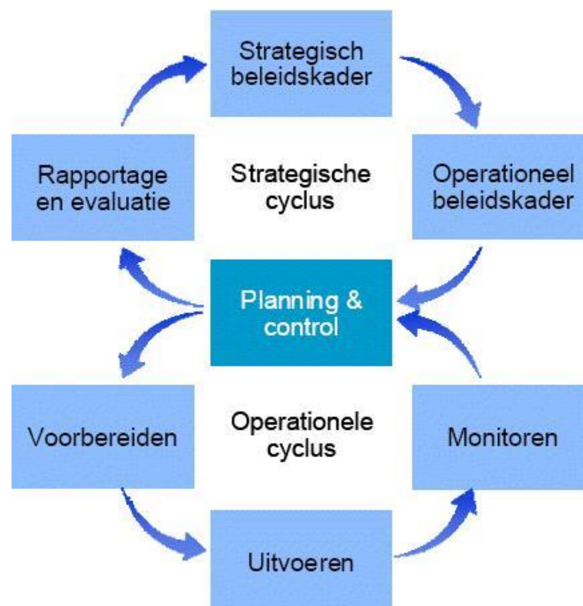
Besluiten om niet handhavend op te treden
De beginselplicht tot handhaven vindt haar grondslag in inmiddels een vaste lijn in de jurisprudentie: Gelet op het algemene belang dat gediend is met de handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

HOOFDSTUK 5 BELEIDSCYCLUS EN VERVOLG

5.1 Programmatisch handhaven

Het opstellen en het vaststellen van een handhavingsbeleidsplan is onderdeel van het cyclische en programmatische werken. In

de dagelijkse praktijk moet aan het vastgestelde beleid uitvoering en een vervolg gegeven worden. In onderstaande figuur, genaamd de 'Big-8' is het cyclische proces schematisch weergegeven. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende 'planning en control-cyclus'. Door dit model in de praktijk te brengen bij het plannen, uitvoeren en evalueren van het beleid en de uitvoeringstaken op het gebied van toezicht en handhaving wordt geborgd dat op een goede wijze uitvoering en vervolg gegeven wordt aan datgene wat in dit beleidsplan is weergegeven. Daarnaast wordt het beleidsplan ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad.



5.2 Strategische cyclus
In het kader van de strategische cyclus dienen de risico's in kaart gebracht te worden door een risicoanalyse. In een risicoanalyse wordt onder andere ingegaan op het "samenspel van het effect van niet-naleving en de kans dat niet-naleving zich voordoet". Daarnaast dienen er jaarlijks handhavingsverslagen te worden opgesteld. Deze jaarlijkse verslagen bevatten duidelijke conclusies over de mate van uitvoering van het uitvoeringsprogramma. De resultaten uit de jaarverslagen kunnen ertoe leiden dat de risicoanalyse bijgesteld dient te worden.
De actuele risicoanalyse legt de basis voor de volgende stap in het proces, het strategische beleidskader. Op basis van de risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Vervolgens worden in het beleid doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van de prioriteiten. Hierbij moet het ambitieniveau in lijn zijn met capaciteit. Daarnaast draagt het bestuursorgaan er zorg voor, dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen die belast zijn met de (strafrechtelijke) handhaving onderling worden afgestemd zoals andere gemeenten, de politie en brandweer.
Op basis van de risicoanalyse zijn de prioriteiten gesteld en met het strategisch beleidskader is bepaald welke doelen de organisatie wil behalen. Met het operationeel beleidskader voor toezicht en handhaving wordt duidelijk welke nalevingsstrategie op welke doelgroep wordt toegepast om het nalevingsgedrag te verbeteren, om zodoende de gestelde doelen te behalen. De nalevingsstrategie bestaat uit een toezichtstrategie (hoe zicht op naleefgedrag?), gedoogstrategie (hoe handelen bij het afzien van handhaving?) en een handhavingstrategie (hoe repressief handelen?).

5.3 Planning en control
Centraal bij de 'planning en control' staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Een uitvoeringsprogramma omvat tenminste:
1. Een duidelijke verbinding met de gestelde prioriteiten en doelstellingen;
2. Een weergave van de concrete activiteiten voor de toezichts- en handhavingstaken.

Ook zijn de operationele afspraken over de afstemming en samenwerking met andere bestuursorganen en partners er in opgenomen.

5.4 Operationele cyclus
De operationele cyclus bevat de voorbereiding, uitvoering en monitoring van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. In de voorbereidende fase handelt de ambtelijke organisatie op grond van vooraf vastgestelde procedures, processen en protocollen. Dit om ervoor te zorgen dat de organisatie op een juiste wijze uitvoering geeft aan de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het handhavingsbeleid. Hierna volgt de volgende stap; het daadwerkelijk uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken. De laatste processtap in de Big-8 is de monitoring. De organisatie monitort waar mogelijk met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma. De monitoringsresultaten worden weergegeven in het jaarverslag en gebruikt voor bijsturing van de operationele cyclus en voor input op de beleidsevaluatie.

5.5 Samenwerking met andere instanties

De gemeenten staan voor een zware taak gezien de tendens van de bezuinigingen die landelijk worden opgelegd. Tegelijkertijd worden er ook meer taken vanuit het Rijk bij de gemeenten neergelegd. Ook spelen de ontwikkelingen dat steeds meer deregulering plaatsvindt (zie paragraaf 2.6 onder “activiteitenbesluit milieubeheer en activiteitenregeling milieubeheer” en “vergunningsvrij bouwen”) en dat toezicht gedecentraliseerd wordt richting de omgevingsdiensten, veiligheidsregio en wellicht naar private partijen (zie paragraaf 2.6 onder “Wet kwaliteitsborging voor het bouwen”). Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de gemeenten hun werkzaamheden anders zullen moeten vormgeven. De gemeenten Best en Veldhoven hechten derhalve veel belang aan de samenwerking met elkaar en andere partners.

Behouden regie
Door het onderbrengen van toezichtstaken bij verschillende specialistische instanties wordt beoogd de kwaliteit van dit toezicht te verbeteren. Het doel is om taken efficiënter uit te kunnen voeren. Een bijkomend effect van deze differentiatie is echter dat we de binding met/het zicht op bedrijven in onze gemeenten dreigen te verliezen en dat de oog- en oorfunctie is verdwenen (bijv. bestemmingsplantoets na milieutoezicht). Ook wordt de lastendruk bij bedrijven juist verhoogd. Door tijd te steken in een goede regie en afstemming, zullen deze nadelen naar verwachting kunnen worden verminderd.

Gemeenten
Daar waar mogelijk wordt samengewerkt met andere gemeenten. Onder andere bij actualisering van beleidsdocumenten, uitvoering van toezichts- en handhavingstaken en bij nieuwe wetgeving is het praktisch om het samen op te pakken.

Omgevingsdienst Zuidoost - Brabant (ODZOB)
De ODZOB voert taken uit voor 22 overheidspartners (provincie Noord-Brabant en 21 gemeenten) in de regio. Dit gebeurt op basis van een gemeenschappelijke regeling, een dienstverleningsovereenkomst en daarnaast een jaarlijks vast te stellen werkprogramma en een, meer concreet, toezichtsprogramma met de te controleren inrichtingen.
Er valt een onderscheid te maken in:
Individuele, inrichting gebonden taken:

- Basistaken, zoals milieutoezicht op risicovolle inrichtingen. Deze taken zijn verplicht ondergebracht bij de ODZOB.
- Verzoektaken (ook wel thuistaken genoemd). Het is een keuze om deze taken door de ODZOB uit te laten voeren. Voor onze gemeenten worden de verzoektaken op het gebied van milieutoezicht bij inrichtingen door de ODZOB uitgevoerd.

Individuele, niet-inrichting gebonden taken:
Ook hierbij kan onderscheid gemaakt worden in basistaken en verzoektaken. Te denken valt dan aan het toezicht op asbestsaneringen en ketentoezicht.
Collectieve taken:
Binnen de collectieve taken wordt onder meer gewerkt aan innovatie en aan efficiënter en effectiever werken. Ook de consignatiedienst (zie paragraaf 3.5) valt onder deze taken.
Hiernaast is de ODZOB ook bezig met beleidsmatige taken. Dit heeft vooral betrekking op de harmonisatie van de VTH-taken. Ook worden regionale omgevings- en risicoanalyses opgesteld die uiteindelijk zullen leiden tot een regionaal uitvoeringsniveau, waarbij de invulling van regionale uitvoeringsprogramma’s al voor een groot deel plaatsvindt op basis van risicoregulering.
Uiteraard vindt ook afstemming plaats tussen de drie Brabantse Omgevingsdiensten via het Bestuurlijk Platform Omgevingsdiensten.

Veiligheidsregio Brabant - Zuidoost (VRBZO)
De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) is evenals de ODZOB een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling, gevormd door dezelfde 21 gemeenten. De VRBZO is een organisatie waarin brandweer, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en RAV (Regionale Ambulancevoorziening) samenwerken om incidenten en rampen te voorkomen, beperken en bestrijden.
Het uitvoeren van specialistische toezichtaken wordt structureel uitbesteed aan de VRBZO. Hiervoor wordt een jaarlijks vast te stellen toezichtsprogramma met de te controleren bouwwerken en evenementen gehanteerd.

Politie
Vanwege de samenloop van wettelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving heeft het handhavingstraject een bestuurs- en een strafrechtelijke kant. De boa’s zijn een duidelijke link tussen politie en gemeente. Daarnaast is afstemming en samenwerking nodig op andere vlakken, zoals flankerend beleid bij overtredingen waarbij de Landelijke Handhavingstrategie is toegepast. Hierover wordt periodiek overleg gevoerd met de politie en het Regionaal Milieu Team.
Overig

Naast bovenstaande structurele samenwerkingspartners vindt incidenteel ook samenwerking plaats met andere instanties. Dit vindt plaats naar aanleiding van concrete voorvallen of constateringen. Hierbij valt te denken aan het Waterschap, het RIEC, Rijkswaterstaat, de Provincie Noord-Brabant, Staatsbosbeheer en organisaties zoals Brabants Landschap.

Bijlage 1 Risicoanalyse

Risicoanalyse brandveilig gebruik

Resultaat =

Negatief effect = gevolgen van het niet naleven van regelgeving	Negatief effect	Negatief effect	Negatief effect	Positief effect	Effect x Kans = Risico				<7 = laag
Kans = de op overtreding als niet wordt gehandhaafd	Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Gem. effect	Kans	Risico	Prioriteit	7-12 = gemiddeld
Wegingsfactor	1	1	1	1					>12 = hoog
Activiteit									
Onderwijs-/kinderopvangfunctie									
>12 jaar > 500 personen	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
> 12 jaar tussen 250 en 500 personen	5	5	1	1	3	4	12	Gemiddeld	
< 12 jaar	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
>12 jaar 50 - 250 personen	5	5	1	1	3	4	12	Gemiddeld	
Kinderopvang < 4 jaar of 24-uurs opvang	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
Zorginstellingen									
Gezondheidszorg met niet-zelfredzame personen	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
Gezonsheidsfunctie zelfredzame personen	3	3	1	1	2	4	8	Gemiddeld	
Woongebouw met niet-zelfredzame personen	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
Woongebouw met verminderd zelfredzame personen	5	6	1	1	3,25	4	13	Hoog	
Kamerverhuur en wonen									
Kamerverhuur > 5 personen	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
Kamerverhuur <5 personen	3	4	1	1	2,25	3	6,75	Laag	
Logiesgebouw > 50 personen	6	6	1	1	3,5	4	14	Hoog	
Logiesgebouw 4/10-50 personen	5	5	1	1	3	4	12	Gemiddeld	
Woongebouw met zelfredzame personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Overig									
Kantoorfunctie > 500 personen	4	4	1	1	2,5	3	7,5	Gemiddeld	
Bijeenkomstfunctie > 500 personen	5	5	1	1	3	3	9	Gemiddeld	
Sportfunctie > 1000 personen	5	5	1	1	3	3	9	Gemiddeld	
Winkelfunctie > 1000 personen	5	5	1	1	3	3	9	Gemiddeld	
Cellengebouw	6	6	1	1	3,5	3	10,5	Gemiddeld	
Kantoorfunctie 250-500 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Industriefunctie > 250 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Bijeenkomstfunctie 250-500 personen	5	5	1	1	3	3	9	Gemiddeld	
Sportfunctie 250-1000 personen	4	4	1	1	2,5	3	7,5	Gemiddeld	
Winkelfunctie 500-1000 personen	4	4	1	1	2,5	3	7,5	Gemiddeld	
Kantoorfunctie 50-250 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Industriefunctie 50-250 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Bijeenkomstfunctie hoge bezetting 50-250 personen	4	4	1	1	2,5	3	7,5	Gemiddeld	
Sportfunctie 50-250 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Winkelfunctie 250-500 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Industriefunctie <50 personen en gebruikmaking van beheersbaarheid van brand	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Bijeenkomstfunctie 50-250 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Sportfunctie lage bezetting	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Winkelfunctie 50-250 personen	3	3	1	1	2	3	6	Laag	
Bijeenkomstfunctie < 50 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Winkelfunctie 50-250 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	
Kantoorfunctie 10-50 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag	

Industriefunctie < 50 personen	2	2	1	1	1,5	3	4,5	Laag
Overig, niet genoemd/niet bekend	2	4	1	1	2	4	8	Gemiddeld

Tabellen methodiek en uitwerkingen per beleidsveld

Bijlage 2 Landelijke Handhavingstrategie